

市场化机制下湖南省矿山生态修复政策演变及分析

杨凯

中化商务有限公司

DOI: 10.12238/ems.v5i4.6419

[摘要] 湖南省作为我国矿产资源采掘范围大、开采历史悠久的矿业大省,随着生态环境保护工作的持续推进,近年来在矿山生态修复方面取得了显著的成绩。为进一步探究其生态修复工作的内生逻辑,文章从湖南省内的法规政策层面进行了详细梳理,对其政策演变历程进行了分析。同时,重点解读了社会资本参与矿山生态修复的政策,并结合目前尚存的问题提出了相应的政策建议。

[关键词] 湖南省; 矿山生态修复; 市场化机制; 政策演变

Evolution and Analysis of Ecological Restoration Policies for Mines in Hunan Province under Marketization Mechanism

Yang Kai

Zhonghua Business Co., Ltd

[Abstract] As a major mining province with a large mining area and a long mining history in China, Hunan Province has achieved remarkable results in mining ecological restoration in recent years with the continuous promotion of ecological environment protection work. To further explore the endogenous logic of its ecological restoration work, the article provides a detailed review of the regulatory and policy aspects within Hunan Province, and analyzes the evolution process of its policies. At the same time, the policy of social capital participation in mine ecological restoration was mainly interpreted, and corresponding policy recommendations were proposed based on the existing problems.

[Keywords] Hunan Province; Ecological restoration of mines; Marketization mechanism; Policy evolution

1 引言

湖南省素有“有色金属之乡”美誉,长久以来,矿业为湖南经济社会发展和人民生活水平提高作出了巨大贡献。但由于过去以发展为导向的经济模式,导致矿业长期处于粗放型发展状态,矿山企业普遍“重开采、轻修复”,湖南省矿山生态环境破坏历史欠账较多,且形成了大量的历史遗留废弃矿山(即,由政府承担治理恢复责任的废弃矿山)。

随着生态环境保护与治理的日趋紧迫,为有效落实矿山的地质环境治理(矿山生态修复)责任,督促责任人(矿权人)严格落实修复治理工作,湖南省从治理资金的管理、使用等方面相继出台了系列政策;同时,为减轻政府财政在历史遗留矿山生态修复中的投入压力,湖南省正积极探索引入社会资本投入历史遗留矿山生态修复建设之中。

2 湖南省矿山生态修复的政策演变

在矿山地质环境方面,湖南省人民政府、自然资源厅(原国土资源厅)、财政厅以《湖南省地质环境保护条例》(2002年1月24日湖南省第九届人民代表大会常务委员会第二十七次会议通过,2018年11月30日湖南省第十三届人民代表大会常务委员会第八次会议修订)为法律基础,自2004年以来先后发布了十余份政策性文件,从矿山地质环境治理的资金管理、责任主体、矿山退出、工程技术、市场化运作等方面做出了具体规定,以此构成了湖南省矿山地质环境治理(矿山生态修复)的政策文件体系。

2.1 政策文件总体性分析

截至目前,省人民政府、自然资源厅(原国土资源厅)、财政厅在矿山地质环境治理(矿山生态修复)方面共发布12份政策性文件。从图1可以看出,湖南省有关矿山地质环境治理(矿山生态修复)的政策性文件首见于2004年,并在

2019年得到了集中性扩充,这主要得益于2019年《自然资源部关于开展长江经济带废弃露天矿山生态修复工作通知》、《自然资源部办公厅生态环境部办公厅关于加快推进露天矿山综合整治工作实施意见的函》、新版《矿山地质环境保护规定》、《关于推进机制砂石行业高质量发展的若干意见》、《自然资源部关于探索利用市场化方式推进矿山生态修复的意见》等国家部委层面的法规政策文件密集出台。

但以上有关湖南省矿山地质环境治理(矿山生态修复)的文件从法律效力层级来看均属于规范性文件,其效力层级较低。

2.2 矿山地质环境治理到矿山生态修复的演变

在前期阶段,见于政策文件中的字眼主要为“矿山地质环境治理”,直至2019年,在湖南省人民政府办公厅关于印发《湖南省普通建筑材料用砂石土矿专项整治行动方案(2019—2021年)》的通知、湖南省财政厅关于印发《湖南省重点生态保护修复治理资金管理实施细则》的通知、《湖南省人民政府办公厅关于全面推动矿业绿色发展的若干意见》等文件中出现“生态修复”的概念,“矿山地质环境治理”逐步转变为“矿山生态修复”,从单一的地质环境整治(主要表现为因矿产开发引发的崩塌、滑坡、泥石流、地面塌陷、地裂缝等地质灾害的预防、治理和被破坏的矿山地质环境的恢复)扩展到矿区的生态(包括矿山地质环境)保护修复,提升了治理要求与标准。

2.3 资金管理制度的政策性演变

湖南省人民政府于2004年8月4日发布的《湖南省矿山地质环境治理备用金管理暂行办法》(湘政发[2004]21号)首次在政策性文件中明确了采矿权人的矿山地质环境治理责任,并在省内首次提出了矿山地质环境治理的资金管理制度,即矿山地质环境治理备用金的分级收存、收存额计算、备用金结算及监督管理等制度。湘政发[2004]21号第二条规定:“矿山地质环境治理备用金(以下简称备用金),是指采矿权人缴存的以备本矿山地质环境恢复与防治的资金。凡在本省行政区域内从事矿产资源开采活动的采矿权人,必须向县级以上国土资源行政主管部门作出恢复治理矿山地质环境的书面承诺,并向县级以上国土资源行政主管部门(以下简称“主管部门”)缴存备用金。备用金属采矿权人所有,采矿权人依承诺履行矿山地质环境治理义务,经验收合格后,备用金及其利息收入返还采矿权人。”第三条规定:“备用金只能用于因矿产开发引发的崩塌、滑坡、泥石流、地面塌陷、地裂缝等地质灾害的预防、治理和被破坏的矿山地质环境的恢复。”第八条规定:“备用金按采矿许可证有效期进行结算。采矿许可证期满、矿山停办、关闭的,采矿权人应主动恢复矿山地质环境,并向收存备用金的主管部门申请恢复与治理工程验收。”

根据湘政发[2004]21号文建立的矿山地质环境治理的资金管理制度,矿业权人上缴的备用金并非直接用于矿山地质环境治理,若矿业权人治理恢复矿山地质环境并经验收合格,则政府部门应退还上缴的备用金及利息;若采矿权人怠于恢复治理矿山地质环境的,则由政府部门进行矿山地质环境治理,并从备用金及利息中扣除相关费用。由此可见,备用金制度无法激励和约束矿山企业在生产工程中开展矿山地质环境治理。

为有效开展“边生产、边恢复、边治理”的理念,《湖南省矿山地质环境治理恢复基金管理办法》(湘自然资规(2019)2号)提出了“治理恢复基金”的概念,有别于“备用金”的治理责任担保性质,“治理恢复基金”是一笔可由矿山企业自行提取并专项用于矿山地质环境保护与治理恢复的资金,该制度的出台有效解决了矿山企业在生产过程中整治地质环境动力不足的问题。

但无论是湘政发[2004]21号文,还是湘自然资规(2019)2号文,均未针对历史遗留和责任人灭失矿山的地质环境治理制定相应的资金管理制度。

直至2019年12月31日,湖南省财政厅发布的《湖南省重点生态保护修复治理资金管理实施细则》(湘财资环(2019)3号)方对历史遗留和责任人灭失的矿山废弃地整治工作进行了资金管理安排。

同时,随着“矿山地质环境治理”在逐步扩展其治理范围的过程中进一步演变为“矿山生态修复”,《湖南省矿山地质环境治理恢复基金管理办法》(湘自然资规(2019)2号)也随之演变为《湖南省矿山生态修复基金管理办法》(湘自然资规(2022)3号)。

2.4 社会资本参与矿山生态修复的政策性探索

社会资本参与矿山生态修复主要针对历史遗留和责任人灭失矿山的生态修复,在《湖南省人民政府办公厅关于全面推动矿业绿色发展的若干意见》(湘政办发(2019)71号)、《湖南省探索利用市场化方式推进历史遗留矿山生态修复实施办法》(湘自然资规(2021)8号)出台之前,湖南省内历史遗留和责任人灭失矿山的生态修复主要由财政资金承担。

但随着生态修复工作及湖南省历史遗留矿山核查工作的深入开展,大量历史遗留和责任人灭失矿山浮出水量,有限的财政资金已难以满足高标准的生态修复工作。在生态修复工作任务紧迫的情况下,有效探索社会资本参与矿山生态修复的政策机制便显得尤为重要。《湖南省人民政府办公厅关于全面推动矿业绿色发展的若干意见》(湘政办发(2019)71号)、《湖南省探索利用市场化方式推进历史遗留矿山生态修复实施办法》(湘自然资规(2021)8号)便是省人民政府、省自然资源厅对此进行的初步政策尝试。

3 社会资本参与湖南省矿山生态修复的重点政策分析及

建议

3.1 政策分析

根据前述政策演变分析,使得社会资本参与湖南省矿山生态修复相关工作得到具体落实的主要是湘自资规(2021)8号的出台施行。以下,对湘自资规(2021)8号文的内容进行详细剖析:

3.1.1 参与机制

根据湘自资规(2021)8号文第二条规定,社会资本可通过自主投资、与政府合作及公益参与等3种模式参与湖南省历史遗留矿山生态修复,并通过利用项目实施过程中所获得的土地使用权或特许经营权因地制宜发展适宜产业、流转土地指标、合理利用废弃土石料等获取项目投资回报。同时,第十一条提出了科学设立历史遗留矿山市场化生态修复项目、合理制定生态修复方案,并通过市场公开竞争或协商确定生态修复项目的修复、经营主体。^[1]

3.1.2 支持政策

湘自资规(2021)8号文第五章从土地使用权、土地特许经营权、土地指标流转收益权、废弃土石料合理利用四个方面给予了社会资本参与湖南省历史遗留矿山生态修复的政策支持。其中:

土地使用权方面,对历史遗留矿山废弃国有建设用地,通过赋予矿山生态修复投资主体后续优先的土地使用权,激励社会资本投入;

土地经营权方面,在矿山修复后的土地上发展旅游产业的,非永久性附属设施在一定条件下可不征收(收回)、不转用。矿山修复后的国有建设用地发展教育等特定产业的可按有关规定以划拨方式提供土地使用权,除房地产外,可采取弹性年期出让、长期租赁、先租后让、租让结合的方式供应;

土地指标流转收益权方面,允许社会投资主体利用修复土地产生的新增耕地和腾退建设用地指标收益参与生态修复;

废弃土石料合理利用方面,允许社会投资主体利用因削坡减荷、消除地质灾害隐患等修复工程新产生的土石料及原地遗留的废弃土石料,无偿用于本修复工程。但会投资主体不得参与废弃土石料交易。^[1]

3.2 政策建议

目前,湖南省在社会资本参与矿山生态修复方面主要以自然资规(2019)6号为政策依据,并未针对性的提出特有的政策观点及支持性举措,且相关效力层级尚停留在政策性文件层面,文件法律效力层级较低,且相关文件数量较少,未针对社会资本参与湖南省矿山生态修复事宜形成政策体

系。

3.2.1 探索具有湖南特色的政策观点

湖南省矿山资源众多,素有“有色金属之乡”之称,不同的矿种、不同的开采方式,其对生态环境的毁损状态及程度不同,不同的生态毁损状态将采取不同的修复措施。可在有效调研湖南省历史遗留矿山生态毁损情况的基础上,因地制宜的制定相关支持政策;

3.2.2 强化立法,形成完善的法规政策体系

与同为矿业大省的邻居—江西省相比,湖南省的相关法律建设较为滞后。为依法有效的推动社会资本参与矿山生态修复工作,湖南省可将目前取得的一些有效经验、做法上升为法规制度,使其进一步系统化、规范化,增强其权威性、实效性和法律约束力,以此依法有力有效破解社会资本参与矿山修复难题,将发展的“生态包袱”转化为绿色发展资源。

3.2.3 推广典型模式,鼓励创新模式

目前,关于社会资本如何参与历史遗留矿山生态修复,并无具体的指导模式,可在总结诸如郴州市桂阳县荷叶—太清矿区“生态修复+综合利用+光伏发电”模式、湘江新区新生水泥厂“生态修复+人文景观+旅游产业”模式的基础上,推出“生态修复+N”(即矿山生态修复与多产业融合)的理念^[2,3],并鼓励EOD(生态环境导向的开发模式)^[4]等创新模式在历史遗留矿山生态修复中的应用。

3.2.4 建立健全绿色金融体系

矿山生态修复具有前期资金投入大、后期可预期经济收益不稳固,但社会环境等外部效益巨大的特点。但从湘自资规(2021)8号文中可看出,目前湖南省针对社会资本参与历史遗留矿山生态修复并未提供相应的金融支持政策,后期可进一步完善有关财政、金融、环保等配套政策,建立健全绿色金融体系^[5]。

【参考文献】

[1]湖南省自然资源厅关于印发《湖南省探索利用市场化方式推进历史遗留矿山生态修复实施办法》的通知[J].湖南省人民政府公报,2022(06):29-32.

[2]孙晓玲,韦宝玺,余振国.矿山生态修复与多产业融合发展研究[J].中国矿业,2020,29(09):66-71.

[3]孙晓玲,韦宝玺.废弃矿山生态修复模式探讨[J].环境生态学,2020,2(10):55-58+63.

[4]武彩霞,高存红,杨薇.基于EOD理念的矿山修复模式应用——以某矿山生态修复项目为例[J].中国工程咨询,2022(01):96-100.

[5]周静.市场化方式推进矿山生态修复的实施路径与思考[J].中国矿业,2022,31(07):61-64.